



Т. В. Терещенко*

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОГРАМИ СУСІДСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В УКРАЇНІ

Питання інтеграції до Європейського Союзу для України не нове. Наша держава опікується ним, починаючи з 1994 року, коли було вперше проголошено на офіційному рівні про намір України вступити до даної організації.

З цього часу досить динамічними ставали взаємини між обома сторонами. Справедливо відмітити, що зміни носили не завжди прогресивний, предметний характер та іноді не характеризувалися послідовністю дій і логічністю прийнятих рішень. Але на кожному зрізі суспільного розвитку України питання євроінтеграції не втрачало свого значення та актуальності. Урядом заявлено, що інтересам як регіональної, так і загальнодержавної політики нашої держави на середньо- та довгострокову перспективу відповідає інтеграція до політичного, економічного та правового простору Європейського Союзу.

Україна визнала значення регіональної політики для суспільного поступу та свою причетність до сучасних інтеграційних процесів у таких документах: Угоді про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (1994 р.), Європейській хартії місцевого самоврядування (1997 р.), Стратегії інтеграції України щодо Європейського Союзу (1998 р.), Концепції адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (1999 р.), Концепції державної регіональної політики (2001 р.), Плані дій Україна-Європейський Союз (2005-2007 рр.) та інших нормативних актах¹.

У цих документах з метою успішного втілення пріоритетів співпраці між Україною та Євросоюзом запропоновано під впливом прогресивного європейського досвіду розвивати взаємовідносини у регіональному та транскордонному вимірі.

Головною метою цієї статті є аналіз стану та перспектив участі України та її окремих регіонів у системі фінансування, запропонованій ЄС у рамках Програми сусідства.

У Програмі дій поточного уряду “Український прорив: для людей, а не для політиків”² вкотре актуалізується проблема інтегрування нашої держави до міжнародних організацій та відповідних регіональних структур, а також наголошується на доцільності використання окремих інструментів її вирішення. Важливе місце, серед іншого, відводиться таким питанням:

- завершення процесу набуття членства у Світовій організації торгівлі;
- проведення заходів щодо активізації функціонування ГУАМ, а також входження до Єдиного економічного простору;
- послідовна інтеграція вітчизняної економіки до спільного ринку Євросоюзу;
- удосконалення системи нормативно-правового та фінансового забезпечення транскордонного співробітництва (ТКС), у тому числі — розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у даній сфері, державна підтримка регіонів у налагодженні співпраці в рамках ТКС;
- сприяння розвитку діючих єврорегіонів та утворенню нових;
- проведення моніторингу кон’юнктури зовнішнього ринку, пошук сприятливих можливостей для реалізації продукції вітчизняних товаровиробників на зовнішньому ринку та підвищення її конкурентоспроможності.

© Терещенко Т. В., 2008

* доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права, кандидат економічних наук

¹ Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: Закон України від 10.11.1994 р. // ВВР. — 1994. — № 46. — Ст. 415; План дій “Україна — Європейський Союз”: План Кабінету Міністрів України від 12.02.2005 р. // Відомості Міністерства вугільної промисловості України. — 2006. — № 5; Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 р. // ОВУ. — 1997. — № 38. — Ст. 249; Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11.06.1998 р. // ОВУ. — 1998. — № 24. — Ст. 870; Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.08.1999 р. // ОВУ. — 1999. — № 33. — Ст. 1735; Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25.05.2001 р. // ОВУ. — 2001. — № 22. — Ст. 983.

² Український прорив: для людей, а не для політиків. Програма дій уряду: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2008 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=104231107&cat_id=47292901.



Даний перелік у першій частині можна розглядати як систему цілей, у другій — окремих інструментів їх досягнення. Особливо це стосується посилення інтеграційних взаємодій, насамперед, завдяки транскордонній співпраці.

Під транскордонним співробітництвом пропонуємо розуміти сукупність економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших взаємозв'язків (як правило, у вигляді конкретних проєктів та програм), що налагоджені на регіональному та місцевому рівнях з метою реалізації спільних інтересів територіальних громад прикордонних адміністративно-територіальних одиниць суміжних країн. ТКС відбувається у межах повноважень і функцій органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади та територіальних общин або органів влади інших європейських країн, які беруть участь у співробітництві.

Останнім часом активізується участь прикордонних регіонів нашої держави у ТКС. Таке співробітництво може здійснюватися шляхом укладання угод про співпрацю між прикордонними регіонами, прийняття та реалізації спільних проєктів і програм, а також створення єврорегіонів, яких в Україні на сьогоднішній день функціонує 7: на західному та південному кордоні “Карпатський” (1993 р.), “Буг” (1995 р.), “Верхній Прут” (1998 р.), “Нижній Дунай” (2000 р.), на східному — “Дніпро” (2003 р.), “Слобожанщина” (2003 р.) та “Ярославна” (2007 р.), в проєкті “Сян” (Львівська область) та “Дністер” (Вінницька область) (рис. 1).

Хронологія їх створення свідчить про те, що зародження транскордонної співпраці відноситься до західних кордонів, адже саме Волинська, Львівська, Закарпатська області були вперше залучені до єврорегіонів³. Це пов'язано з їх територіальною близькістю до країн Західної Європи, які мають більш, ніж 50-ти років досвіду ТКС.

Стосовно Європейського Союзу, його бачення інтеграційних перспектив України та наданих можливостей щодо подальшої співпраці на сьогодні полягає у наступному: “Україна має право висловлювати прагнення щодо участі у Євросоюзі, але реально може претендувати лише на більш поглиблену та взаємовигідну співпрацю у рамках переглянутої на двосторонньому рівні Угоди про партнерство і співробітництво”⁴. У зв'язку з цим першочерговим завданням нашої держави є використання усіх переваг, які у поточному періоді надає Європейський Союз, серед них — Програма “Ширша Європа — Сусідство: нові рамки відносин зі східними та південними сусідами”, розроблена у 2003 р.⁵

У даному документі визнано права щодо вступу до Євросоюзу інших держав, у тому числі — України за умов досягнення всіх необхідних політичних і економічних критеріїв. Програма сусідства виступає своєрідним каталізатором співробітництва в нових умовах. Основною метою політики сусідства Європейського Союзу є формування підґрунтя для розвитку стосунків з країнами, дотичними до його нового зовнішнього кордону. Такі взаємовідносини повинні будуватися на принципах демократії, поваги прав людини, а також спільної свободи і верховенства закону.

Концепцією так званої “розширеної Європи” передбачене налагодження співпраці на взаємовигідних умовах з врахуванням усіх відмінностей соціально-економічного розвитку, суспільних інтересів і можливостей, які існують між державами-членами ЄС та їхніми сусідами. При цьому домінантами виступають стабільність та безпека⁶, а головним інструментом їх досягнення є ТКС.

Головними напрямками співробітництва у рамках даної програми є сприяння сталому соціально-економічному розвитку прикордонних адміністративно-територіальних одиниць суміжних держав; вирішення тотожних проблем у різних сферах (охорона довкілля, ліквідація наслідків техногенних катастроф, стихійних лих); охорона праці та здоров'я населення, втілення базових засад соціального захисту громадян; боротьба з тероризмом, організованою злочинністю, незаконним перетином державного кордону тощо.

³ Всього в Україні 19 прикордонних регіонів, створено єврорегіони за участю лише 9. У нашій державі найдовша лінія державного кордону серед усіх європейських країн.

⁴ Європейська політика сусідства [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.delukr.ec.europa.eu/page28249.html>; COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf.

⁵ Там же.

⁶ Офіційний сайт Міністерства економіки України. Інформаційна довідка щодо європейського інструменту сусідства та партнерства [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article/main?art_id=84109&cat_id=80873.

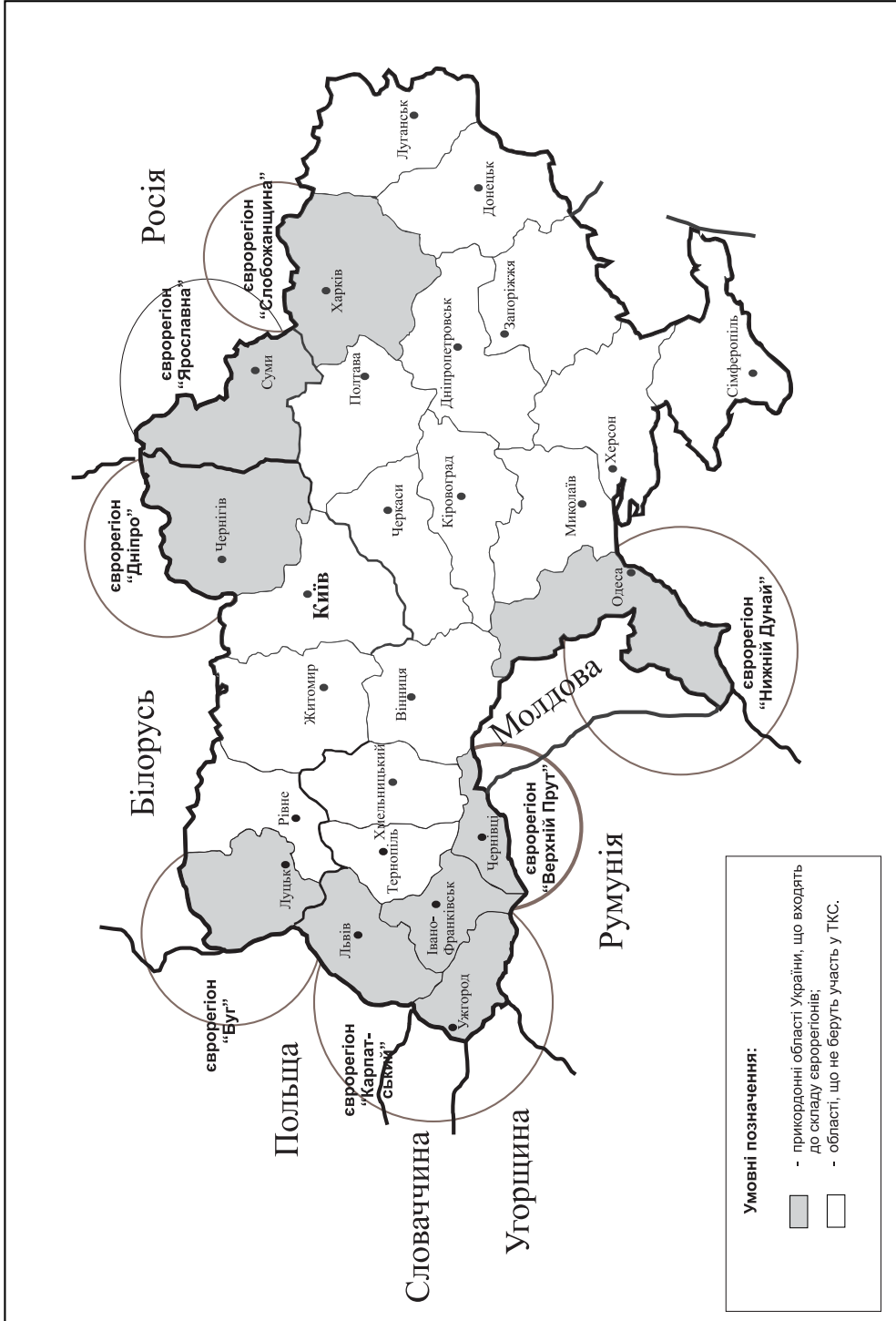


Рис. 1. Картохема єврорегіонів України



У стратегії сусідства можуть брати участь прикордонні регіони країн південного й східного Середземномор'я, України⁷, Молдови й Білорусі, країн південного Кавказу (включаючи Вірменію, Грузію, Азербайджан), а також Росії. Загалом Європейською Комісією пропонується 24 програми сусідства, чотири з них — за участю нашої держави, а саме: Польща-Білорусь-Україна, Угорщина-Словаччина-Україна, Румунія-Україна, "CADSES" (табл. 1.).

Для того щоб дана Програма та її місія не звучали як порожні обіцянки з боку Європейського Союзу або чергові декларації вітчизняних політичних сил, необхідно більш детально зупинитися на питаннях фінансового забезпечення.

Європейською Програмою сусідства передбачено виділення коштів у розмірі 8,5 млрд. євро у 2000-2006 рр. та майже 15,0 млрд. євро протягом 2007-2013 рр. Основними джерелами формування даного бюджету стали програми TACIS і MEDA. Крім того, європейська ініціатива сусідства акумулювала у собі такі джерела міжнародної технічної допомоги як INTERREG, PHARE, CARDS тощо.

Слід відмітити, що протягом 2004-2006 рр. загальна сума наданих ЄС коштів склала 955,0 млн. євро (для України, Польщі, Угорщини, Словаччини, Румунії). Частка фінансування лише Програми TACIS на 2004-2006 рр., згідно плану, становила 75,0 млн. євро, у тому числі 20,0 млн. євро в Україну⁸. І це лише у 6 прикордонних областях нашої держави. Протягом даного періоду було заплановано удосконалити координацію використання таких інструментів як PHARE і TACIS та докласти зусиль щодо поглибленого розвитку транскордонного співробітництва на зовнішніх кордонах Європейського Союзу.

На бюджетний період 2007-2013 рр. ЄС запропонував для фінансування прикордонних регіонів Польщі, України та Білорусі 186,0 млн. євро. На цьому етапі повинні бути вирішені два основних завдання: сприяння прогресивній економічній інтеграції та подальшому поглибленню політичної співпраці між Євросоюзом і суміжними країнами-партнерами; надання нових можливостей для держав, що межують із зовнішнім кордоном ЄС. А також планується повністю об'єднати використання внутрішнього і зовнішнього фінансування ЄС для інтегрованого підходу до транскордонної та міждержавної співпраці.

Поряд з цим варто додати, що протягом 2004-2006 рр. фінансове забезпечення Програми Угорщина — Словаччина — Україна становило близько 4,5 млн. євро⁹, Польща — Білорусь — Україна — 8,78 млн. євро, Румунія — Україна — 6,50 млн. євро. Впродовж 2008-2010 рр. Програмою Румунія — Україна передбачено коштів у розмірі 4,75 млн. євро, Угорщина — Словаччина — Україна — 2,43 млн. євро¹⁰.

Дані програми великою мірою сприятимуть вирішенню (шляхом реалізації конкретних заходів та дій) основних проблем і реалізації інтересів територіальних громад прикордонних регіонів.

Основні вимоги, які ставляться до проектних пропозицій щодо співфінансування у рамках сусідства, полягають у наступному¹¹:

1) основними учасниками повинні бути юридичні особи, що мають неприбутковий статус, зареєстровані та функціонуючі в межах окресленої вище території¹², органи влади на рівні району або області;

⁷ Волинська, Львівська, Закарпатська, Івано-Франківська, Чернівецька, Одеська області.

⁸ Для порівняння: в Україну в цілому за період 2004-2006 рр. було внесено іноземних інвестицій у розмірі 12,12 млрд. дол.; на сьогодні впроваджені та реалізуються проекти, на фінансування яких з 1992 р. виділено міжнародної технічної допомоги на суму 5,8 млрд. дол.

⁹ Суми подані у розрахунок на Україну. Загальний бюджет лише цієї програми складає приблизно 36,2 млн. євро. Як правило, нашій державі відводиться найменше коштів серед інших учасників програм [Hungary — Slovakia — Ukraine Neighbourhood Program 2004-2006. Predecessors of the INTERREG Community Initiative [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.interreghsu.com/huskuu/main.jsp?lang=UK&document_name=PROGBEM].

¹⁰ Головне управління з питань європейської інтеграції, зовнішньоекономічних зв'язків та туризму. Оголошення про проведення конкурсу в рамках Програми сусідства Угорщина — Словаччина — Україна 2004-2006 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://uzez.uz.ua/news.htm#18>.

¹¹ Програма соседства Польша-Беларусь-Украина. Критерии отбора проектов [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.tric.info/q.php?ids=2&id=25&id=71&list=2&nomer=2&landf=1>.

¹² Напр., місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування, громадські організації у сфері охорони довкілля, освітні та наукові установи, торгово-промислові палати, туристичні агентства, організації з питань правешлаштування, профспілки, центри підтримки підприємництва, органи у сфері управління транспорту, митні органи тощо.



Таблиця 1.

Перелік програм сусідства, розроблених Європейським Союзом¹³

	Програма співробітництва	Залучені країни
1.	Польща-Білорусь-Україна	Польща, Білорусь, Україна
2.	Угорщина-Словаччина-Україна	Угорщина, Словаччина, Україна
3.	Румунія-Україна	Румунія, Україна
4.	CADSES	Австрія, Данія, Італія, Греція, Німеччина, Чехія, Словаччина, Словенія, Польща, Угорщина, Румунія, Болгарія, Хорватія, Сербія і Чорногорія, Боснія і Герцеговина, Колишня Югославська Республіка Македонія, Албанія, Молдова, Україна
5.	Північ (Kolarctic)	Фінляндія, Швеція, Норвегія, Росія
6.	Карелія	Фінляндія, Росія
7.	Південно— східна Фінляндія — Росія	Фінляндія, Росія
8.	Естонія — Латвія — Росія	Естонія, Латвія, Росія
9.	Латвія — Литва — Білорусь	Латвія, Литва, Білорусь
10.	Литва — Польща — Росія	Литва, Польща, Росія
11.	Словенія — Угорщина — Хорватія	Словенія, Угорщина, Хорватія
12.	Угорщина — Румунія — Сербія і Чорногорія	Угорщина, Румунія, Сербія і Чорногорія
13.	Італія — Адріатика	Італія, Хорватія, Боснія і Герцеговина, Сербія і Чорногорія, Албанія
14.	Італія — Албанія	Італія, Албанія
15.	Греція — Албанія	Греція, Албанія
16.	Греція — FYROM	Греція, Колишня Югославська Республіка Македонія
17.	Іспанія — Марокко	Іспанія, Марокко
18.	Гібралтар — Марокко	Великобританія, Марокко
19.	Румунія — Молдова	Румунія, Молдова
20.	Болгарія — Сербія і Чорногорія	Болгарія, Сербія і Чорногорія
21.	Болгарія — FYROM	Болгарія, Колишня Югославська Республіка Македонія
22.	Балтійське море	Данія, Швеція, Фінляндія, Німеччина, Естонія, Литва, Латвія, Польща, Норвегія, Росія, Білорусь
23.	Західне Середземномор'я	Італія, Франція, Іспанія, Португалія, Мальта, Великобританія (Марокко, Алжир, Туніс)
24.	Архімед	Греція, Італія, Мальта (Палестина, Ізраїль, Туреччина, Єгипет, Ліван, Йорданія, Сирія)

¹³ Європейська політика сусідства [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.delukr.ec.europa.eu/page28249.html>.



- 2) проекти в рамках програм сусідства є партнерськими (в проекті повинні брати участь як мінімум два партнери із суміжних країн);
 - 3) тематика проектів повинна чітко відповідати пріоритетам програм сусідства;
 - 4) для проектів у рамках сусідства необхідне співфінансування з боку заявників, розмір співфінансування залежить від бюджету проекту (мінімум 5 % співфінансування — для проектів з бюджетом до 50 тис. євро; мінімум 10 % — для проектів з бюджетом від 50 тис. євро до 300 тис. євро; мінімум 25 % — для проектів з бюджетом від 300 тис. євро до 1 млн. євро);
 - 5) відбір проектів у програми сусідства здійснюється через проведення конкурсів заявок;
 - 6) заявки заповнюються англійською мовою, при цьому рекомендується додержуватися інструкцій по їхньому заповненню, розроблених спільними технічними секретаріатами програм сусідства;
 - 8) об'єктами мають формувати обласні портфелі проектних пропозицій у програми сусідства та проводити інформування зацікавлених сторін;
 - 9) при заповненні заявок одержувачеві міжнародної технічної допомоги слід враховувати наступне:
 - бюджет проектів може становити від 50 тис. євро до 1 млн. євро; адміністративні видатки не можуть перевищувати 7 % бюджету проекту; видатки на інфраструктуру не можуть перевищувати 20-25 % бюджету проекту;
 - при вартості проекту до 300 тис. євро одержувач міжнародної технічної допомоги може передати субпідрядникові не більше 15-20 % бюджету проекту; при вартості проекту більше 300 тис. євро — не більше 50 % бюджету проекту;
 - виділяють також так звані мікропроекти, за ними можна одержати від 5 тис. до 50 тис. євро;
 - 10) заповнені заявки на проекти з усіма документами, що додаються до них, направляються заявниками в спільні технічні секретаріати програм не пізніше зазначеного в оголошенні про конкурс заявок дня;
 - 11) відбір і затвердження заявок для їхнього наступного фінансування в рамках програм сусідства здійснює Керуючий комітет кожної програми, що включає в себе представників від кожної країни-учасниці програми;
 - 12) після схвалення Керуючим комітетом заявок на проекти схвалені проекти за участю вітчизняних партнерів направляються на розгляд і схвалення в Кабінет Міністрів України, який реєструє їх у Міністерстві економіки;
 - 13) усі затверджені проекти повинні бути завершеними не пізніше кінця 2010 року.
- На наш погляд, поглиблена та вигідна участь України у Програмі сусідства, а також ефективне управління транскордонними процесами на східних кордонах Європейського Союзу ускладнені рядом проблем, а саме:
- відсутністю практичного досвіду у сфері управління проектами, європейського законодавства, недостатньою компетенцією кадрового складу щодо європейської фінансової та кредитної політики, відповідного нормативно-правового забезпечення;
 - незавершеністю формування законодавства України з питань інтеграції та реалізації ТКС, так як актуальність даного питання пов'язана з розширенням Шенгенської зони, підписанням Угоди про вступ до Світової організації торгівлі, посиленням інтересом нашої держави до створення зони вільної торгівлі з ЄС;
 - існуванням різних механізмів фінансування проектів ТКС (це стосується польсько-українського транскордонного регіону: матеріально-технічна допомога до Польщі надходить з Європейського регіонального фонду розвитку, тоді як до України — з програми транскордонного співробітництва TACIS, які різняться своїми процедурами забезпечення фінансової підтримки);
 - недостатнім рівнем організаційно-технічного забезпечення процесу розробки, виконання та контролю за проектами та програмами ТКС (доцільно відмітити очевидну перевагу західних країн у питаннях фінансування, що пов'язано зі значним досвідом у цій сфері та з членством у Євросоюзі);
 - різною правовою силою суб'єктів та учасників ТКС по обидва боки кордону ЄС;
 - порівняно низьким рівнем соціально-економічного розвитку окремих регіонів та України в цілому;



— суттєвими відмінностями у моделях адміністративно-територіального поділу України та суміжних європейських держав;

— актуальною залишається проблема юридичного розподілу повноважень та функцій місцевих і центральних органів влади, включаючи порядок та механізми такого розподілу (не вирішеним є питання розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіально-адміністративного рівня (село, селище, місто, район у місті, район, область);

— обмеженістю фінансових ресурсів місцевих та регіональних бюджетів, що особливо актуально для сіл та селищ (останнє тим більш важливе, оскільки у ряді прикордонних областей України переважає сільське населення (Закарпатська, Івано-Франківська, Чернівецька, меншою мірою, — Львівська, Волинська та Чернігівська). У витратних статтях бюджетів усіх рівнів лише з 2007 року було передбачено фінансування проектів та програм ТКС, що призводить до ускладнень у запровадженні спільних заходів по реалізації проектів та програм розвитку транскордонного співробітництва прикордонних регіонів з країнами, що межують з Україною);

— незавершеним процесом делімітації та демаркації державного кордону України з суміжними державами;

— неефективно визначеними пріоритетами двосторонньої співпраці;

— низькою поінформованістю про основні результати діяльності суб'єктів ТКС за участю прикордонних регіонів України, а також хід та ефективність реалізації проектів сусідства тощо.

Усі названі проблеми, якщо не прикладати зусиль до їх вирішення, будуть стримувати розвиток нашої держави та окремих її регіонів, а також уповільнюватимуть подальше залучення до світового та європейського ринку.

На нашу думку, на сьогоднішній першочерговим завданням уряду, а також місцевих органів влади є забезпечення повноцінної та рівноправної участі України, її окремих регіонів у запропонованій Євросоюзом Програмі сусідства. Вона дозволить вирішити цілу низку завдань не лише регіонального, але й загальнодержавного характеру. Зокрема це стосується:

— формування позитивного іміджу України на міжнародній арені;

— боротьби з нелегальною міграцією, організованою злочинністю у транскордонному вимірі;

— спрощення режиму перетину державного кордону України з суміжними державами¹⁴;

— захисту інтересів і прав громадян нашої країни за кордоном;

— підготовки спеціалістів з питань європейського регіоналізму, інтеграційних процесів та відповідного законодавства;

— розбудови та модернізації транс'європейських транспортних коридорів;

— залучення іноземних інвестицій (особливо, — міжнародної технічної допомоги зі структурних фондів та програм ЄС);

— участі у міжнародних інституціях;

— уточнення та обґрунтування нової поглибленої Угоди про взаємну співпрацю та партнерство, яка б враховувала нові пріоритети, сучасний характер та можливості довгострокової взаємодії Україна — ЄС.

Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права (протокол № 5 від 16 січня 2008 року)



¹⁴ Частково це питання було вирішене з прийняттям Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз, ратифікованої Законом України № 117-VI від 15.01.2008 р. (ОБУ. — 2008. — № 8. — Ст. 198). У цій Угоді вказано також на необхідність вирішення проблем, пов'язаних з правилами так званого малого прикордонного руху через державний кордон з Польщею, Угорщиною, Словаччиною та Румунією.